Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6094

13. 11. 96

Beschlußempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuß)

zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. – Drucksache 13/4947 –

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte

A. Problem

In der Anfangsphase der Gewährung der Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte sind die Einkommensteuerbescheide in zahlreichen Fällen nicht rechtzeitig vorgelegt worden. Nach dem geltenden Recht führt die Fristversäumnis zu einer Rückforderung der Beitragszuschüsse.

B. Lösung

Annahme des Gesetzentwurfs.

Vorübergehende Aussetzung der Rechtsfolgen einer nicht rechtzeitigen Vorlage des Einkommensteuerbescheides.

Rücknahme und Korrektur der in der Übergangszeit erlassenen belastenden Verwaltungsakte über die Festsetzung von Beitragszuschüssen im Rahmen der befristeten Neuregelung.

Mehrheit im Ausschuß

C. Alternativen

Ablehnung des Gesetzentwurfs.

D. Kosten

Gegenüber den bei der Agrarsozialreform veranschlagten Kosten ergeben sich keine Mehrausgaben.

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/4947 anzunehmen.

Bonn, den 13. November 1996

Der Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung

Ulrike Mascher	**Rudolf Meyer (Winsen)**
Vorsitzende	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Rudolf Meyer (Winsen)

I. Beratungsverlauf

Der Gesetzentwurf auf Drucksache 13/4947 ist in der 113. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Juni 1996 an den Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung zur federführenden Beratung und an den Finanzausschuß sowie den Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Finanzausschuß hat in seiner Sitzung am 13. November 1996 auf die Abgabe eines Mitberatungsvotums verzichtet.

Der Ausschuß für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten hat dem federführenden Ausschuß in seiner Sitzung am 13. November 1996 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. sowie der Gruppe der PDS und einer Stimme der Fraktion der SPD gegen die Mehrheit der Stimmen der Fraktion der SPD bei Enthaltung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und zwei Enthaltungen der Fraktion der SPD die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/4947 empfohlen.

Der federführende Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung hat den Gesetzentwurf in seiner 67. Sitzung am 24. Juni 1996 erstmalig beraten. Der Ausschuß hat ebenfalls in dieser Sitzung die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen, die am 6. November 1996 als 80. Sitzung des Ausschusses stattfand. Der Ausschuß hat die Beratung in seiner 82. Sitzung am 13. November 1996 fortgesetzt und abgeschlossen.

Der Ausschuß hat mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. gegen die Stimmen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Gruppe der PDS sowie einer Enthaltung der Fraktion der F.D.P. beschlossen, den Gesetzentwurf auf Drucksache 13/4947 anzunehmen.

Im Laufe der Ausschußberatungen wurde auch eine Petition (Ausschuß-Drucksache 752) behandelt, zu der der Petitionsausschuß eine Stellungnahme nach § 109 GO-BT angefordert hatte. Mit der Annahme des Gesetzentwurfs ist dem Anliegen des Petenten entsprochen worden.

II. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Ziel des Gesetzentwurfs auf Drucksache 13/4947 ist es, den Anlaufschwierigkeiten bei der Gewährung des Beitragszuschusses in der Alterssicherung der Landwirte in den Fällen einer verspäteten Vorlage des Einkommensteuerbescheides Rechnung zu tragen. Nach dem derzeit geltenden Recht führt die Fristversäumnis bei der Einreichung des Einkommensteuerbescheides dazu, daß der Beitragszuschuß zurückzuzahlen ist, unabhängig davon, ob tatsächlich ein höherer oder ein niedrigerer Anspruch auf einen Zuschuß als bisher besteht. Mit dem Gesetzentwurf ist die vorübergehende Aussetzung der Rechtsfolgen einer nicht rechtzeitigen Vorlage des Einkommensteuerbescheides vorgesehen. Darüber hinaus soll nach dem Gesetzentwurf eine Rücknahme und Korrektur der in der Übergangszeit erlassenen belastenden Verwaltungsakte über die Festsetzung von Beitragszuschüssen im Rahmen der nunmehr gesetzlich vorgesehenen befristeten Neuregelung erfolgen. Nach der Übergangsregelung, die bis Ende 1996 gelten soll, führt die Versäumung der Frist nicht automatisch zum zeitweiligen Ruhen des gesamten Zuschusses; es ist vielmehr vorgesehen, daß der Zuschuß auf der Grundlage des verspätet vorgelegten Einkommensteuerbescheides neu berechnet wird. Die geplante Übergangsregelung wird u. a. damit begründet, daß die Betroffenen durch die Vielzahl neuer gesetzlicher Regelungen der landwirtschaftlichen Alterssicherung im Rahmen der Agrarsozialreform mit zahlreichen neuen Fristen und einer Fülle von Formularen belastet worden seien. Gegenüber den bei der Agrarsozialreform veranschlagten Kosten ergeben sich durch die vorgesehene Übergangsregelung keine Mehraufwendungen.

III. Öffentliche Anhörung

Am 6. November 1996 fand als 80. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung eine öffentliche Anhörung von Sachverständigen statt. Die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen der Anhörungsteilnehmer sind in die Beratungen des Ausschusses einbezogen worden. Über die nachfolgende kurze Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse der Anhörung hinaus wird auf das Wortprotokoll sowie die als Ausschuß-Drucksachen verteilten Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen. In der Anhörung wurden als Sachverständige gehört:

1. Verbände und Institutionen

- Deutscher Bauernverband e. V.
- Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen
- Bundesrechnungshof

2. Einzelsachverständiger

- Dr. Peter Mehl

Themenkatalog

1. Quantifizierung des Problems
2. Gesamtbeurteilung des vorgelegten Gesetzentwurfs
3. Mögliche Alternativen

Der Deutsche Bauernverband begrüßte den Gesetzentwurf und die darin vorgesehene Übergangsregelung. Bei der nicht rechtzeitigen Vorlage der Einkommensteuerbescheide durch etwa 10 Prozent der zuschußberechtigten Landwirte habe es sich um Anlaufschwierigkeiten gehandelt, die angesichts der Vielzahl neuer Bestimmungen in der landwirtschaftlichen Alterssicherung verständlich seien. Die individuellen Fristen stellten für die Landwirte, die es sonst eher mit Stichtagsregelungen zu tun hätten, ein ganz neues Verfahren dar. Dieses Verfahren sei von etwa 10 Prozent der Betroffenen trotz entsprechender Aufklärungsarbeit nicht verstanden worden. Von den Beitragsrückforderungen nach geltendem Recht seien im wesentlichen einkommensschwache Landwirte betroffen. Es handele sich also gerade um den Personenkreis, der durch die Beitragszuschußregelungen von Beitragszahlungen zur Alterssicherung der Landwirte entlastet werden sollte. Der Deutsche Bauernverband rechne damit, daß es – auch aufgrund der vorgesehenen gesetzlichen Neuregelung – ab 1997 kaum noch Fristversäumnisse geben werde. Im übrigen sei davon auszugehen, daß die 90 Prozent der Landwirte, die ihre Einkommensteuerbescheide rechtzeitig vorgelegt hätten, für die geplante Übergangsregelung Verständnis hätten, zumal es hier nicht um ihr Geld gehe.

Der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen sprach sich für die Annahme des vorliegenden Gesetzentwurfs aus. Viele der betroffenen Landwirte hätten die Frist zur Vorlage des Einkommensteuerbescheides aufgrund der zahlreichen neuen Bestimmungen im Bereich der Alterssicherung der Landwirte einfach übersehen. Bei aller Aufklärungsarbeit seien die Umstellung des Beitragszuschußsystems und damit verbunden die Ruhensregelung von 10 Prozent der Zuschußberechtigten in ihrer Tragweite nicht verstanden worden. In diesem Zusammenhang sei aber festzuhalten, daß die landwirtschaftlichen Alterskassen die betroffenen Landwirte in ausreichendem Maße über die Neuregelungen und ihre Auswirkungen informiert hätten. Es könne grundsätzlich nicht von einer Häufung der Versäumnisfälle in bestimmten Regionen gesprochen werden; zutreffend sei aber, daß die Problematik verstärkt bei den landwirtschaftlichen Alterskassen auftrete, in denen es eine große Zahl Zuschußberechtigter gebe. Abschließend sprach sich der Gesamtverband der landwirtschaftlichen Alterskassen dafür aus, den Alterskassen die Möglichkeit zu geben, einen Datenabgleich mit den Finanzämtern vorzunehmen, um auf diese Weise in Zukunft dem Problem der Fristversäumnis zu begegnen.

Der Bundesrechnungshof sah keine Notwendigkeit für die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen. Es bestehe kein zwingender Grund, die derzeit geltenden Bestimmungen im Sinne des Gesetzentwurfs nachzubessern, zumal es bei jedem neuen Gesetz Anlaufschwierigkeiten gebe. Im übrigen habe die derzeitige Regelung ihren Vorlauf in einer Bemerkung des Bundesrechnungshofs aus dem Jahre 1990 zur Einkommensüberprüfung bei den Beitragszuschußberechtigten durch die landwirtschaftlichen Alterskassen. Daraufhin seien alle Berechnungen aus den Jahren 1986 bis 1990 überprüft und die überzahlten Beitragszuschüsse wieder zurückgefordert worden. Aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflicht der Landwirte in den Jahren vor 1994 habe der Gesetzgeber die jetzige Zweimonatsregelung geschaffen. Der Bundesrechnungshof sprach sich dafür aus, die gesetzlichen Bestimmungen in ihrer derzeitigen Form anzuwenden und mit der Rückabwicklung der unberechtigterweise gezahlten Beitragszuschüsse zu beginnen. Es sei festzuhalten, daß lediglich 10 Prozent der Bezieher eines Beitragszuschusses ihren Einkommensteuerbescheid verspätet vorgelegt hätten. Die Vorlagefrist für die Einkommensteuerbescheide sei mit zwei Monaten ausreichend lang gemessen. Im übrigen seien die betroffenen Landwirte sowohl von den Alterskassen als auch den Berufsverbänden rechtzeitig und umfassend über die Neuregelungen informiert worden. Durch die nicht rechtzeitige Vorlage der Einkommensteuerbescheide hätten die betroffenen Landwirte ihre elementare Mitwirkungspflicht verletzt. Nicht zuletzt aus Gerechtigkeitsgründen sollte daher auf die im Gesetzentwurf vorgesehene Übergangsregelung verzichtet werden.

Der Einzelsachverständige Dr. Peter Mehl vertrat die Auffassung, daß es angesichts der umfassenden Aufklärungsarbeit der landwirtschaftlichen Alterskassen nicht nachvollziehbar sei, warum die Zuschußberechtigten die eingetretenen Fristversäumnisse nicht zu verantworten hätten und die im Gesetz vorgesehenen Konsequenzen ihrer unzureichenden Mitwirkung nicht selbst tragen sollten. Es habe eine ausreichende Beratung durch die landwirtschaftlichen Alterskassen gegeben; in einer Vielzahl von Broschüren sei außerdem ausdrücklich darauf hingewiesen worden, daß der Beitragszuschuß ruhe, wenn die Zweimonatsfrist nicht gewahrt werde. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, der die Aussetzung der Rückforderung für die Jahre 1995 und 1996 vorsehe, werde deshalb bei denjenigen, die die Frist versäumt hätten, kein Lerneffekt erzielt. Im übrigen verwies er darauf, daß die bestehende strikte Mitwirkungsregelung, nämlich die Zweimonatsfrist und das Ruhen des Beitragszuschusses bei Nichtmitwirkung, auf die nicht erfolgte Mitwirkung im Zusammenhang mit den Beitragszuschußregelungen in den Jahren nach 1986 zurückzuführen sei. Außerdem wies er auf die große Bedeutung des Einkommensteuerbescheides sowie des Zeitpunkts seiner Vorlage hin, zumal im Beitragszuschußrecht bei den Landwirten eine einmalige Antragstellung zu einer unbefristeten Geldleistung führe. Die Zweimonatsfrist sei auch deshalb erforderlich, weil die Landwirte einen nicht geringen zeitlichen Spielraum bei der Abgabe der Einkommensteuererklärung hätten.

IV. Ausschußberatungen

Die Mitglieder der Fraktion der CDU/CSU wiesen darauf hin, daß die Agrarsozialreform 1995 zu einer Vielzahl neuer Regelungen im Bereich der landwirtschaftlichen Alterskassen geführt habe. In der Anfangsphase der Gewährung der Beitragszuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte habe es erhebliche Anlaufschwierigkeiten gegeben, da rund

30 000 Landwirte ihre Einkommensteuerbescheide den Alterskassen nicht rechtzeitig vorgelegt hätten. Dies sei nachvollziehbar, da die Einkommensteuerbescheide nicht zu einem festen Stichtag, sondern individuell zwei Monate nach Zustellung bei den Alterskassen eingereicht werden müßten. Die nach der geltenden Rechtslage eintretenden einschneidenden Folgen des Fristversäumnisses seien auf jeden Fall dann untragbar, wenn sich durch den aktuellen Einkommensteuerbescheid die Höhe des Beitragszuschusses nicht ändere oder wenn sich sogar ein höherer Zuschuß ergebe. Im übrigen handele es sich bei der Vorlagefrist um eine rein formale Frist, deren Versäumnis aber zum Wegfall des materiellrechtlichen Anspruchs führe. Es sei eine Nachbesserung erforderlich, um die Anlaufprobleme des Agrarsozialreformgesetzes praxisgerecht zu lösen und einschneidende Härten für den betroffenen Personenkreis zu vermeiden. Im Gesetzentwurf sei daher vorgesehen, die kurze gesetzliche Frist für die Vorlage des Einkommensteuerbescheides für eine Übergangszeit bis Ende 1996 auszusetzen. Dadurch sollten die Beitragszuschußempfänger, die die Zweimonatsfrist zur Vorlage des Einkommensteuerbescheides versäumt hätten, so gestellt werden, als hätten sie diesen Bescheid rechtzeitig eingereicht. Im übrigen solle auf die Rückforderung der bereits gezahlten Beitragszuschüsse wegen Fristversäumnis verzichtet werden. Die vorgesehene Übergangsregelung führe aber nicht dazu, daß unter Berücksichtigung des aktuellen Einkommensteuerbescheides unberechtigt erhaltene Beitragszuschüsse behalten werden könnten. Es könne deshalb auch nicht die Rede davon sein, daß es sich bei der vorgesehenen Übergangsregelung um eine Amnestie für einen bestimmten Personenkreis handele.

Die Mitglieder der Fraktion der SPD führten aus, daß es im Sozialrecht eine Reihe von Regelungen gebe, die bei der Versäumung einer Frist empfindliche Folgen für die jeweils Betroffenen hätten. Angesichts der vorgesehenen Übergangsregelung im Bereich der landwirtschaftlichen Alterskassen stellten sie fest, daß im geltenden Sozialrecht keine Fallkonstellation bekannt sei, in der die Fristversäumnis durch Nichtvorlage wesentlicher Unterlagen völlig folgenlos bleibe. Aus der Sicht ihrer Fraktion sei daher die Notwendigkeit für die von den Koalitionsfraktionen geplante Übergangsregelung nicht erkennbar. Die Betroffenen seien auf Vordrucken und Merkblättern auf die Bedeutung der Zweimonatsfrist zur Vorlage des Einkommensteuerbescheides hingewiesen worden. Es falle daher sehr schwer, die Überforderung der Landwirte durch die neuen Fristen nachzuvollziehen, zumal es bereits seit 1986 Schwierigkeiten bei den Beitragszuschußregelungen gegeben habe, weil auch damals ein Teil der Versicherten seiner Mitwirkungspflicht nicht nachgekommen sei. Die Zuschüsse in der Alterssicherung der Landwirte seien im Vergleich zur Rentenversicherung einzigartig. Die Fraktion der SPD habe diesen Zuschüssen im Konsens von 1994 auch aus agrarpolitischen Gründen ausdrücklich zugestimmt. Es seien aber aufgrund der Einzigartigkeit strenge Maßstäbe an die Mitwirkungspflicht der Berechtigten anzulegen. Im übrigen verwiesen sie auf die vergleichbare Problematik der Rückforderung von Sozialzuschlägen, von der 30 000 ostdeutsche Sozialrentner betroffen gewesen seien. In diesem Fall hätten die Betroffenen die Sozialzuschläge zurückzahlen müssen, weil sie ausdrücklich auf die mögliche Rückforderung hingewiesen worden seien und teilweise ihre Mitwirkungspflichten nicht erfüllt hätten. Im Ergebnis lehnten sie den Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen ab, da die Notwendigkeit einer abweichenden Regelung für den Bereich der landwirtschaftlichen Alterskassen nicht zu erkennen sei.

Die Mitglieder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN unterstrichen, daß die Änderungen des Agrarsozialreformgesetzes eine Verbesserung gegenüber dem bis dahin geltenden Recht darstellten. Wie in jedem anderen Bereich von Transferzahlungen bestehe eine Mitwirkungspflicht des Leistungsempfängers. Die Fristversäumung bei der Vorlage des Einkommensteuerbescheides bedeute eine Verletzung dieser Mitwirkungspflicht. Bei allem Verständnis für die komplexen Anforderungen durch die Umstellung sei nicht erkennbar, daß die Fristversäumnisse einer mangelhaften Information der Landwirte geschuldet seien. Dies habe die Anhörung eindeutig bestätigt. Der Gesetzentwurf würde dazu führen, daß die Gruppe der Landwirte, die ihre Einkommensteuererklärung zu spät vorgelegt hätten, gegenüber anderen Gruppen in unvertretbarer Weise besser gestellt würde. Zum einen gegenüber den 90 Prozent der Landwirte, die die Frist eingehalten hätten, zum anderen gegenüber anderen Empfängern staatlicher Transferzahlungen, die bei Verletzung ihrer Mitwirkungspflicht nicht nur keine Leistung erhielten, sondern auch ggf. zur Rückzahlung zuviel gezahlter Transfers verpflichtet seien. Der vorliegende Gesetzentwurf stehe daher nicht mit dem Gebot der Gleichbehandlung aller Transferbezieher in Einklang. Deshalb lehne die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Gesetzentwurf ab.

Die Mitglieder der Fraktion der F.D.P. unterstrichen, daß die vorgesehene Gesetzesänderung im Bereich der Alterssicherung der Landwirte aufgrund erheblicher Anlaufschwierigkeiten bei der Gewährung des Beitragszuschusses notwendig geworden sei. In der Anfangsphase der Gewährung des Beitragszuschusses sei die Zweimonatsfrist zur Einreichung der Einkommensteuerbescheide von rund 30 000 Landwirten versäumt worden. Die Fristversäumnis führe dazu, daß die Beitragszuschüsse zum Ruhen kämen und bereits ausgezahlte Mittel wieder zurückgefordert würden. Dies geschehe unabhängig von der tatsächlichen Einkommenssituation und führe im Ergebnis dazu, daß bei Überschreiten der Frist sämtliche Zuschüsse zurückgezahlt werden müßten, selbst wenn der aktuelle Einkommensteuerbescheid den gewährten Beitragszuschuß bestätigen oder sogar zu einem höheren Zuschuß berechtigen würde. Die hohe Zahl der Fristversäumnisse zeige, daß die Tragweite dieser Regelung für die zuschußberechtigten Landwirte nicht in vollem Umfang erkennbar gewesen sei. Dies sei auch deshalb verständlich, weil mit der Änderung der Agrarsozialreform umfangreiche Neuregelungen mit zahlreichen Fristen eingeführt worden seien. Die vorgesehene befristete Über-

gangsregelung bis Ende 1996 sei gerechtfertigt, da sie eine sozialpolitisch nicht gewollte Verschlechterung der landwirtschaftlichen Alterssicherung nachbessere.

Die Vertreterinnen der Gruppe der PDS stellten fest, daß der Gesetzentwurf darauf abziele, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Gesetzes über die Alterssicherung der Landwirte zu beheben. Die Problematik der Fristversäumnis bei der Einreichung der Einkommensteuerbescheide im Zusammenhang mit der Gewährung der Beitragszuschüsse betreffe weniger als 10 Prozent der anspruchsberechtigten Landwirte. Sie seien zwar ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Frist nicht gerecht geworden, es sei aber nur schwer zu klären, wen die Schuld daran treffe. Angesichts der Vielzahl neuer Regelungen und Fristen im Bereich der Alterssicherung der Landwirte sei es verständlich, daß ein Teil der Betroffenen überfordert gewesen sei und die Folgen der verspäteten Einreichung der Einkommensteuerbescheide nicht habe absehen können. Insofern sei die Zielsetzung des Gesetzentwurfs, für die betroffenen Landwirte eine Übergangsregelung bis Ende 1996 vorzusehen, nachvollziehbar. Überfällig sei eine entsprechende Regelung für die von der Rückforderung von Sozialzuschlägen betroffenen älteren Menschen in den neuen Bundesländern.

Bonn, den 13. November 1996

Rudolf Meyer (Winsen)

Berichterstatter

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333